

ФОРМИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Происходящие изменения в содержании образования, организации предоставления образовательных услуг, управлении образовательным процессом требуют изменения подходов и в оценке качества образования. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы одной из ключевых задач определяет формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях [см.: 7]. В рамках модернизации системы российского образования одним из ведущих направлений является развитие общероссийской системы качества образования. Обновление системы оценки качества образования необходимо в целях совершенствования системы управления качеством образования в России, а также обеспечения всех участников образовательного процесса и общества в целом объективной информацией о состоянии системы образования на различных уровнях ее развития.

На сегодняшний момент на уровне муниципального образования существует множество форм и методов оценки качества общего образования, большинство из которых регламентируются федеральными либо региональными нормативными актами. В то же время муниципалитет является основным заказчиком образовательных услуг, оказываемых образовательными учреждениями. Принятие комплекса мер системного характера на муниципальном уровне управления, направленных на повышение эффективности образовательной деятельности и основных ее составляющих, возможно в рамках муниципальной системы оценки качества образования, позволяющей объединить основные ресурсы (финансовые, кадровые, материально-технические, информационно-методические и др.) и усилия всех субъектов образовательной деятельности для более эффективного решения текущих и перспективных проблем.

Муниципальная система образования представляет собой совокупность образовательных программ, сети реализующих их образовательных учреждений, органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций, а также объединений, осуществляющих деятельность в области образования. Каждый из этих структурных элементов муниципальной системы образования может являться объектом оценивания. При этом каждый из структурных элементов муниципальной системы образования, за исключением образовательных программ, может выступать субъектом оценивания.

Для определения содержания оценивания в муниципальной системе оценки качества образования рассмотрим определение понятия «качество образования». В законе «Об образовании в Российской Федерации», в ст. 2, дается следующее определение понятия: «качество образования – это комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» [2].

Таким образом, качество образования является многоаспектной характеристикой и относится как к условиям организации образовательного процесса, так и к результатам. Результат оценивается с точки зрения соответствия его стандартам, а также удовлетворения запросов и ожиданий потребителей.

Оценка качества предоставляемых образовательных услуг потребителями данных услуг должна быть неотъемлемой частью системы оценки качества образования на муниципальном уровне, так как решение задач местного значения с учетом запросов и потребностей населения, обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения является основной функцией местного самоуправления.

Согласно Концепции общероссийской системы оценки качества образования «под общероссийской системой оценки качества образования понимается совокупность организационных и

функциональных структур, норм и правил, обеспечивающих основанную на единой концептуально-методологической базе оценку образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений и их систем, качества образовательных программ с учетом запросов основных потребителей образовательных услуг» [3, с. 6].

Специфика определения муниципальной системы оценки качества образования может быть связана с особенностями полномочий муниципального уровня управления, особенностями организационных и функциональных структур, действующих на уровне муниципального управления, с формулированием целей и запросов потребителей образовательных услуг конкретной территории. Следует отметить, что единую концептуальную базу оценки образовательных достижений обучающихся задает новый федеральный государственный образовательный стандарт, который определяет требования к результатам образования.

Субъектом оценки качества общего образования выступают в первую очередь органы власти различных уровней, так как именно они осуществляют управление системой образования. Однако в существующих законодательных актах полномочия органов местного самоуправления относительно оценки качества образования не определены.

Задачей органов местного самоуправления, как наиболее приближенных к населению, является непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия для жизнедеятельности человека и его воспроизводства. На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования [5, с. 25].

Согласно ст. 97 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» органы управления образованием различного уровня обязаны проводить мониторинг системы образования. «Мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся,

учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [2].

На муниципальном уровне в обязанности образовательных организаций включено обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования; проведение аттестации педагогов в целях подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям. Муниципальные органы управления образованием обязаны проводить мониторинг системы образования, осуществлять функции и полномочия учредителя муниципальных образовательных организаций.

На основании проведенного анализа понятий, нормативно-правовых документов, регламентирующих оценочную деятельность, можно сформулировать следующее определение муниципальной системы оценки качества общего образования (МСОКОО) – это совокупность показателей и процедур оценки, структурно-функциональных единиц системы общего образования, осуществляющих оценку качества достижений обучающихся, условий организации образовательного процесса в соответствии с требованиями государства, общества, личности.

Для оценки качества общего образования используются методы внутреннего и внешнего оценивания. Определение внешней и внутренней оценки осуществляется по субъекту оценивания. К внешним оценкам по отношению к муниципальной системе образования относятся процедуры оценивания, производимые субъектами, не включенными в систему муниципального образования, а именно: органами государственной власти федерального и регионального уровня; органами местного самоуправления (за исключением органов, осуществляющих управление в сфере образования); юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими независимую оценку качества образования; общественными организациями, осуществляющими общественную аккредитацию; родителями учащихся общеобразовательных учреждений.

К внешним оценкам относятся лицензирование, аккредитация, аттестация педагогических работников, оценка уровня достижений

образовательных результатов выпускников основной и средней школы, а также контрольные и надзорные процедуры за деятельностью образовательных учреждений, государственные и независимые процедуры контроля и оценки качества образования, оценка эффективности деятельности органа управления образованием, осуществляемая представительным органом власти муниципалитета; оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводящаяся в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.08. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [4]; оценка деятельности образовательных учреждений, качества реализации образовательных программ родителями обучающихся, проводимая в ходе социологических опросов.

Органы управления образованием муниципального уровня в рамках реализации собственных полномочий для оценки, анализа, контроля и планирования развития системы образования муниципалитета используют различные «внутренние» системы оценки. Использование оценок и количественных характеристик позволяет решить комплекс задач:

- во-первых, оценить состояние системы, уровень качества образования, которое она обеспечивает;
- во-вторых, выявить сильные и слабые стороны системы и, соответственно, определить приоритеты развития, индикаторы и их целевые значения;
- в-третьих, идентифицировать те факторы и условия, которые определяют сложившийся уровень качества образования и на этой основе выбрать необходимые управленческие действия для повышения качества образования.

Органы управления образованием производят оценку состояния системы образования в целом, самооценку собственной деятельности с предоставлением публичного отчета, оценку деятельности образовательных учреждений, оценку эффективности управления руководителя образовательного учреждения, аттестацию руководителей, оценку профессиональных качеств педагогов через проведение конкурсных мероприятий, оценку учебных и внеучебных достижений учащихся через проведение городских контрольных работ, единого тестирования, муниципальных олим-

пиад, конкурсных мероприятий, оценку удовлетворенности родителей учащихся общеобразовательных школ качеством предоставляемых образовательных услуг.

На уровне образовательного учреждения осуществляется самооценка деятельности, в том числе эффективности расходования финансовых средств и предоставление публичного отчета потребителям образовательных услуг, проводится внутренний мониторинг качества образования, оценка достижений учащихся осуществляется в ходе промежуточной и текущей аттестации, оценка деятельности педагогов – через аттестацию в случае подтверждения педагогом категории.

Для осуществления оценочной деятельности на уровне муниципалитета используются различные методы и технологии: статистическое наблюдение, мониторинг, социологический опрос, рейтингование, контрольные мероприятия.

Среди современных систем оценки качества образования, используемых на уровне муниципалитета, следует отметить систему оценки, разрабатываемую для контроля выполнения муниципального задания. Муниципальные задания появились в практике государственного и муниципального управления в рамках проведения бюджетной реформы.

В соответствии со ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) используется государственное (муниципальное) задание [6].

Муниципальное задание включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает и выполняет полностью или частично за счет средств бюджета в рамках уставной деятельности. Порядок формирования задания устанавливает администрация муниципального образования. Задание определяется на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ [см.: Там же] муниципальное задание устанавливает требования к составу, качеству,

объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания услуг. Этот документ, с одной стороны, используется как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта местного бюджета, с другой – ориентирует поставщиков муниципальных услуг на достижение установленных количественных и качественных результатов работы.

Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполненных работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Однако на сегодняшний день не сложилось единого определения понятия «образовательной услуги». Обычно под образовательной услугой понимается объем учебной и научной информации, передаваемой гражданину в виде суммы знаний общественного и специального характера, а также практических навыков, передаваемых гражданину по определенной программе [см.: 7].

Исходя из содержания образовательной деятельности и определения муниципальной услуги, можно дать следующее определение муниципальной образовательной услуге – это услуга, оказываемая муниципальными учреждениями, юридическими лицами в процессе осуществления образовательной деятельности.

При разработке муниципального задания обязательно определяются показатели качества, указывается их наименование, единицы измерения и формулы расчета, а также источники информации о значении показателей. Показатели качества оказания муниципальной услуги могут быть как общие, так и специальные. Показатели могут включать в себя [см.: 6]: требования к количеству оказанных услуг; периодичности и продолжительности предоставления услуги; наличию у исполнителя задания лицензии на предоставление услуги; квалификации, опыту работы персонала, оказывающего услугу; оборудованию и инструментам, расходным материалам, используемым для оказания услуги и др.

Помимо этого, муниципальное задание обязательно содержит формы, методы, периодичность проведения контроля, показатели качества, определение субъекта, осуществляющего оценочную деятельность, а также объекта контроля, т. е. все элементы муници-

пальной системы оценки качества образования. Контроль выполнения муниципального задания сопровождается корректировкой финансирования. Невыполнение муниципального задания является основанием для уменьшения муниципальному учреждению главным распорядителем ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств. Следовательно, муниципальное задание является ключевым управленческим механизмом и мотивирующим инструментом органа местного самоуправления, осуществляющего функции и полномочия учредителя. На основании вышеизложенного следует, что муниципальное задание может являться основой для формирования системы оценки качества образования на уровне органа управления образованием.

Модель муниципальной системы оценки качества общего образования предполагает наличие следующих этапов формирования муниципального задания в сфере общего образования:

1. Подготовительный – на основании изучения документов, правоустанавливающих деятельность образовательного учреждения, определяется перечень муниципальных услуг, оказываемых образовательными учреждениями.

2. Формирование муниципального задания – определяется количественная и качественная характеристика требуемого результата выполнения муниципальной услуги.

3. Формирование системы оценки качества выполнения муниципальных услуг – на основании изучения стандартов, нормативов, результатов развития муниципальной системы образования формируется система показателей, характеризующая качество муниципальных услуг.

4. Анализ системы оценки качества выполнения муниципальных услуг на предмет наличия показателей оценки качества результата, условий, удовлетворенности потребителей.

5. Определение порядка контроля за исполнением муниципального задания – определение форм, методов и периодичности проведения контроля за выполнением муниципального задания.

6. Контроль выполнения муниципального задания, определение итоговой оценки.

7. Корректировка муниципального задания.

8. Формирование нового муниципального задания.

Так как муниципальное задание формируется относительно выполнения муниципальных услуг, основным содержанием которых является реализация образовательных программ, следовательно, в муниципальное задание могут быть включены показатели оценки качества реализации образовательных программ, результата обучения, условий организации образовательного процесса, оценки удовлетворенности потребителей качеством предоставляемых услуг. Таким образом, используемые в муниципальной системе оценки качества формы и методы оценивания могут быть включены в муниципальное задание, для этого они должны быть четко описаны, критериально определены.

Учитывая то, что субъектами МСОКОО являются, помимо органов управления образованием, образовательные учреждения, руководители ОУ, педагоги, следует отметить, что построение систем оценки качества на уровне образовательного учреждения должно строиться с учетом показателей муниципального задания.

Таким образом, для органа управления образованием муниципальное задание является основой формирования системы показателей оценки деятельности образовательных учреждений, оценка системы образования осуществляется на основе показателей статистического наблюдения. Образовательные учреждения при формировании показателей внутришкольного мониторинга качества образования должны учитывать показатели муниципального задания.

Библиографические ссылки

1. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы : утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61 [в ред. от 20 декабря 2011 г. № 1034] // Официальный сайт ФЦПРО 2011–2015 г. URL: <http://www.fcpro.ru/> (дата обращения: 08.07.2013).

2. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон [от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149753;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.7573887593841131;from=146216-6> (дата обращения: 10.08.2013).

3. Концепция общероссийской системы оценки качества образования / под ред. А. Н. Лейбовича. М., 2006.

4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 [ред. от 14.10.2012 г.] // Официальный сайт компании «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136553>) (дата обращения: 10.07.2013).

5. *Назаров В. Л.* Модернизация муниципальной системы образования. М., 2002.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ // Официальный сайт компании «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_1.html#p114 (дата обращения: 22.07.2013).

7. *Зотов В. Н.* Разработка стратегии и тактики маркетинговой деятельности вузов на рынке образовательных услуг и научно-технической продукции : автореф. дис. ... канд. экон. наук / РЭА им. Г. В. Плеханова. М., 1997.